Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10921

05. 06. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (20. Ausschuß)

a) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Winfried Pinger, Anneliese Augustin, Jochen Feilcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Roland Kohn, Dr. Irmgard Schwaetzer und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 13/9601 –

Mikrofinanzierung als Mittel der Armutsbekämpfung

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Adelheid Tröscher, Brigitte Adler, Klaus Barthel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/10027 –

Armutsbekämpfung durch Mikrofinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit

A. Problem

Sowohl der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. in der Drucksache 13/9601 als auch der Antrag der Fraktion der SPD in der Drucksache 13/10027 sehen die Mikrofinanzierung als eines der besten und erfolgreichsten Mittel zur Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern an. Durch Zugang zu Sparen und Kredit erhalten Arme und Ärmste die Möglichkeit, durch Hilfe zur Selbsthilfe ihre produktiven Fähigkeiten zu erhöhen und ihre Lebensverhältnisse selbständig und dauerhaft zu verbessern. Dabei hat sich erwiesen, daß Frauen diese Chance in besonderer Weise zu nutzen wissen.

Die Erfahrung zeigt auch, daß sich die Gewährung von Kleinstkrediten nicht nur zur Bekämpfung der materiellen Not eignet, sondern daß sie sich auch günstig auf die gesamte Lebenssituation der Menschen auswirkt. Ihr Selbstbewußtsein wird gestärkt, die Partizipation im sozialen Bereich verbessert, die Teilnahme

von Kindern am Schulunterricht ermöglicht und nicht zuletzt der Demokratisierungsprozeß gefördert. Beide Anträge fordern dazu auf, die Anstrengungen der deutschen Entwicklungspolitik mit dem Ziel, den Zugang zu Sparen und Kredit für die ärmsten Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern zu ermöglichen, zu verstärken. Demgemäß sollen die Aktivitäten im Mikrofinanzbereich und das Volumen der eingesetzten finanziellen Mittel erhöht werden.

B. Lösung

Annahme einer gemeinsamen Entschließung mit den Stimmen aller Fraktionen bei Stimmenthaltung der Gruppe der PDS.

Einstimmigkeit im Ausschuß bei Stimmenthaltung der Gruppe der PDS

C. Alternativen

Annahme des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. und Ablehnung des Antrags der Fraktion der SPD.

D. Kosten

Unmittelbar keine Kosten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

die Anträge auf den Drucksachen 13/9601 und 13/10027 in folgender Fassung anzunehmen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Armutsbekämpfung ist für die Entwicklungszusammenarbeit eine immer wichtigere Aufgabe geworden. Der UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 1997 hat festgestellt, daß – obwohl Armut in den letzten 50 Jahren stark abgenommen hat – immer noch 1,3 Milliarden Menschen nur einen Dollar am Tag zum Leben haben. Der UNDP-Bericht stellt auch fest, daß Armut im nächsten Jahrhundert von der Erde verbannt werden kann. Dies ist eine Frage des politischen Willens der Zivilgesellschaften und der Regierungen.

2. Mikrofinanzierung gilt als erfolgreiches Mittel der Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern. Durch Zugang zu Sparen und Kredit erhalten Arme und Ärmste die Möglichkeit, durch Hilfe zur Selbsthilfe ihre produktiven Fähigkeiten zu erhöhen und ihre Lebensverhältnisse selbständig und dauerhaft zu verbessern.

   Dieses in Entwicklungsländern gewachsene Instrument hat inzwischen viele Facetten. Neben Bildung, Ausbildung und Organisation ist dies ein besonders wichtiges Instrument der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung geworden. Viele Varianten sind in vielen Ländern erprobt oder übertragen worden.

3. Die Erfahrung zeigt, daß sich die Gewährung von Kleinstkrediten an Ärmste nicht nur zur Bekämpfung der materiellen Not eignet, sondern sich auch günstig auf die gesamte Lebenssituation der Menschen auswirkt. Dabei hat sich erwiesen, daß Frauen diese Chance in besonderer Weise zu nutzen wissen.

   Ihr Selbstbewußtsein wird gestärkt, ihre Stellung in der Großfamilie, im Dorf und in der Stadt wird gestärkt, die Partizipation im sozialen Bereich verbessert,die Teilnahme von Kindern am Schulunterricht ermöglicht und nicht zuletzt ein Demokratisierungsprozeß gefördert. Demgemäß kann der Zugang zu Finanzleistungen in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden.

4. Den Zugang zu Sparen und Kredit für Arme und Ärmste zu ermöglichen, entspricht den Schwerpunkten und ordnungspolitischen Zielen unserer Entwicklungspolitik. Als Ordnungsprinzip fordert die soziale Marktwirtschaft von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, daß alle Bevölkerungsschichten am wachsenden Wohlstand ihrer Leistung entsprechend und im Rahmen eines sozialen Ausgleichs teilhaben.

5. Fast alle Entwicklungsländer unternehmen erhebliche Anstrengungen, ihre Wirtschaft nach dem Leitgedanken der Marktwirtschaft zu reformieren. Zu diesen Reformprogrammen leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ihren Beitrag, wobei sie sich an den bewährten Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft orientiert. Nur damit ist volle wirtschaftliche Wirksamkeit zugleich mit gesellschaftlicher Partizipation und friedlicher Entwicklung möglich. Im Wettbewerb der Ordnungsmodelle hat die Bundesrepublik Deutschland mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft eine wichtige Rolle übernommen. Dieses Prinzip sollte auch für unsere Entwicklungspolitik gelten.

6. Kleinstkredite und Sparformen für arme und ärmste Bevölkerungsschichten haben sich in den letzten Jahren sehr als Mittel der Armutsbekämpfung bewährt. Auch Ärmste sind gewillt und in der Lage, einen Kredit sinnvoll für investive Zwecke einzusetzen und den Kredit mitsamt den Zinsen zurückzuführen. Die Rückzahlungsquote liegt bei über 95 % und damit weit höher als bei der Kreditvergabe im allgemeinen Bankensystem. Voraussetzung ist es, daß tragfähige Finanzinstitutionen vorhanden sind oder neu geschaffen werden, die Arme und Ärmste als Kunden wünschen und mit ihnen in geeigneter Weise zusammenarbeiten.

   Die hohen Rückzahlungsquoten, die Voraussetzungen für nachhaltig lebensfähige Mikrofinanzinstitutionen sind, entstehen durch strikte Kreditvergabeentscheidungen. Menschen, die durch besondere Lebensumstände kaum zur Selbsthilfe in der Lage sind, sind auf angepaßte soziale Sicherungssysteme angewiesen. Kredit muß von sozial motivierten Zuschüssen getrennt eingesetzt werden.

7. Nachdem sich die Förderung über nationale Entwicklungsbanken in den 70er Jahren als gescheitert erwies, hat sich die Bundesrepublik Deutschland als eines der ersten Geberländer der Förderung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen über spezielle Banken für die Armen zugewandt und finanzielle sowie technische Hilfe beim Aufbau derartiger Finanzinstitutionen geleistet. Viele staatliche und nichtstaatliche Organisationen haben inzwischen Erfahrungen mit unterschiedlichen Kredit- und Sparmodellen.

   Die vielfältigen Erfahrungen, die über viele Jahre hinweg gesammelt worden waren, zeigten, daß die Kreditgewährung als Teil eines umfassenderen funktionsfähigen Finanzsystems zu sehen ist, zu dem geeignete Rahmenbedingungen sowie institutionelle Voraussetzungen wie Bankenaufsicht und Refinanzierungsmöglichkeiten gehören. Aber bereits die Konzentration auf die Förderung geeigneter Finanzinstitutionen hat große Erfolge gebracht: Hier sei erwähnt die sehr frühe Förderung der Grameen Bank in den 80er Jahren mit Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), zu der später die Technische Zusammenarbeit (TZ) hinzutrat. Auch die Verbindung und Zusammenarbeit von Selbsthilfegruppen mit dem vorhandenen formalen Bankensystem hat sich als Instrumentarium sehr bewährt.

8. Im September 1994 erstellte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein Sektorkonzept mit dem Titel „Finanzsystementwicklung – Förderung von Sparen und Kredit". Die Bundesrepublik Deutschland hat sich damit auf dem Gebiet der Finanzwesenentwicklung international als konzeptionell führend erwiesen.

   Die Aufgabe der vergangenen und der nächsten Jahre war es und wird es sein, die Konzeptionsvorgaben in die gesamte Entwicklungspolitik mit allen Entwicklungsländern umzusetzen. Anstrengungen sind unternommen worden, die jedoch verstärkt fortgesetzt werden müssen. Dies gilt nicht zuletzt für den Bereich der Mikrofinanzierung. Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat nunmehr im Juni 1997 ein Arbeitspapier speziell für Kleinstkredite unter dem Titel „Mikrofinanzierung – Der strategische Ansatz der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit" vorgelegt.

   Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat im Juni 1997 zugleich mit dem neuen Sektorprogramm einen Zwischenbericht über den Stand der Projekte im Bereich der Mikrofinanzierung gegeben. In diesem Zwischenbericht sind die laufenden Vorhaben in sämtlichen Entwicklungsländern aufgeführt, die meist über mehrere Jahre laufen. Immerhin hat sich dabei ergeben: Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich allein in der bilateralen TZ und FZ mit 268 Mio. DM an laufenden Vorhaben der armutsorientierten Förderung des Mikrofinanzsystems.

9. Der Deutsche Bundestag beurteilt Kleinkredite und Sparmodelle als wichtige Elemente selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung und tritt dafür ein, das Instrument der Vergabe von Kleinkrediten an ärmste Menschen und das Sparen verstärkt zu fördern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

Die Anstrengungen der deutschen Entwicklungspolitik mit dem Ziel, den Zugang zu Sparen und Kredit für die ärmsten Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern zu ermöglichen, sind zu verstärken. Demgemäß sind die Aktivitäten im Mikrofinanzbereich und im Rahmen des Einzelplans 23 das Volumen der eingesetzten finanziellen Mittel zu erhöhen.

1. Der formelle Finanzsektor kann in vielen Ländern den Bedarf weiter Teile der Bevölkerung, insbesondere der Armen, nach Finanzdienstleistungen nicht befriedigen. Die Bundesregierung beteiligt sich im Einklang und in Abstimmung mit den Partnerländern und mit der Gebergemeinschaft an den Anstrengungen, auch den ärmsten Familien Zugang zu Sparen und Kredit zu ermöglichen. Dazu sind in erheblichem Umfang geeignete Institutionen in den Entwicklungsländern zu fördern, die kleine und kleinste Kredite vergeben sowie Spareinlagen verwalten.

2. Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Bundesregierung
   - weiterhin angemessene finanzielle Leistungen für diesen Subsektor erbringen,
   - ihre beachtlichen konzeptionellen Leistungen in der Finanzsektorentwicklung noch stärker in die internationale Diskussion einbringen, sich mit den anderen Gebern darauf verständigen, daß für Entwicklungsländer, die dies wünschen und wo ein konkreter aktueller Bedarf hierfür besteht, Konzepte zur Entwicklung des Finanzwesens erstellt und dabei insbesondere auch die Möglichkeiten der Förderung von Finanzinstitutionen für arme und ärmste Bevölkerungsschichten geprüft werden.

   Deshalb sollte die Bundesregierung
   - sich an internationalen Vorhaben beteiligen, die die systematische Ermittlung von Förderkapazitäten, insbesondere die Prüfung von geeigneten einheimischen Finanzinstitutionen, zum Ziel haben;
   - auf internationaler Ebene eine Bedarfs- und Potentialanalyse der anzusprechenden Zielgruppen und eine Kostendeckungsanalyse der ausführenden Finanzinstitutionen initiieren und die Analyse anhand signifikanter Beispiele belegen;
   - für die nationale Entwicklungszusammenarbeit diese Analyse durchführen;
   - eine synoptische Analyse der Effizienz ausgewählter unterschiedlicher Systeme der Mikrofinanzierung und Sparförderung durchführen mit den Untersuchungsschwerpunkten
     - Kostendeckungsgrad einschließlich Sach- und Personalkosten sowie Zins und Tilgung,
     - Kapitalbildung einschließlich Sparen bei Finanzinstitutionen und Kreditnehmerinnen/Kreditnehmern,
     - Kreditzweck, d. h. Handwerk, kleinindustrielle Produktion, Dienstleistung, Agrarproduktion, Konsum,
     - capacity building einschließlich Bindung an soziale Auflagen,
     - Frauenanteil,
     - Bedeutung staatlicher Infrastruktur und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen,
     - Zielgruppenorientierung,
     - mögliche Veränderungen im sozialen und ökonomischen Bereich,
     - Erfolgsfaktoren und Erfolgsvoraussetzungen für Replikation;
   - die Entwicklung des ländlichen Raumes auch über Kleinkreditsysteme fördern und Kredittechnologien und Instrumente für die Bereitstellung langfristigen Investitionskapitals in der bilateralen staatlichen und nichtstaatlichen sowie multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, vor allem für die landwirtschaftliche Produktion, entwickeln.

3. Aus dem Titel „Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern" sollten künftig auch Organisationshilfen zum Aufbau von Strukturen mit dem Ziel des Zugangs zu Sparen und Kredit für ärmste Bevölkerungsschichten gewährt werden:
   - koordinierte Vorfelduntersuchungen zu den jeweiligen Rahmenbedingungen,
   - Kreditbedarfsanalysen und Programmdesign gemeinsam mit Süd-Partnern,
   - Maßnahmen der fachlichen Qualifikation des Personals der Süd-NRO,
   - organisatorische Hilfen und begleitende qualifizierende Maßnahmen für die Zielgruppen sowohl im Bereich Sparen und Kredit wie auch bei der Kreditumsetzung in einkommenschaffende Maßnahmen, Produkt- und Dienstleistungsmarketing etc.,
   - Kosten einer Verknüpfung der Programme und des Aufbaues von Netzwerken, auch zur Anknüpfung an Refinanzierungsinstitutionen.
4. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich einzusetzen für eine verstärkte Koordination der internationalen Zusammenarbeit in der Mikrofinanzierung, gemeinsame Erfahrungen zu analysieren und Konzeptionen und Kontrollmechanismen für Armutsbekämpfung und Effektivität zu entwickeln; dies gilt vor allem für die Gremien der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Vereinten Nationen, der EU sowie für die Mitarbeit in der internationalen Konsultativgruppe zur Unterstützung der Ärmsten (CGAP).
5. Die Bundesregierung beteiligt sich an denjenigen Anstrengungen, die nunmehr international im Rahmen der „Kleinstkreditkonferenzen" in Washington auf dem Gebiet der Kleinstkreditgewährung unternommen werden mit dem Ziel, in den nächsten 10 Jahren 100 Millionen ärmsten Familien, d. h. mindestens 600 Millionen Menschen den Zugang zum Kredit zu ermöglichen. Sie sollte ihre beachtlichen konzeptionellen und finanziellen Leistungen in die internationale Diskussion einbringen.
6. Aufgrund der ausgewerteten Erfahrungen sind für alle Entwicklungsländer Konzepte zur Entwicklung des Finanzwesens zu erstellen und dabei insbesondere die Möglichkeiten der Förderung von Finanzinstitutionen für arme und ärmste Bevölkerungsschichten zu prüfen. Insbesondere sind die vorhandenen Finanzinstitutionen daraufhin zu untersuchen, ob und wie sie in der Lage und gewillt sind, zusätzliche Kapazitäten für solche armen Kunden nachhaltig zu schaffen und begleitende Beratungs- und Bildungsangebote sowohl für das Personal der Mikrofinanzinstitutionen als auch für die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer durchzuführen und so die Nachhaltigkeit der Finanzinstitutionen und der durch Kreditvergabe und Sparen geförderten Haushalte (oberhalb der Armutslinie) zu sichern.

7. Es ist zu prüfen, auf welche Weise und durch welche deutsche Institution die erforderlichen systematischen Ermittlungen in den Entwicklungsländern unterstützt werden können, durch die die zusätzlichen Kapazitäten festgestellt werden können; das vorhandene Instrumentarium reicht hierfür nicht aus und führt oft zu zufälligen Fördermaßnahmen. Die Bundesregierung sollte sich daher an internationalen Vorhaben beteiligen, die die systematische Ermittlung von Förderkapazitäten, insbesondere die Prüfung von geeigneten einheimischen Finanzinstitutionen, zum Ziel haben. Die tatsächliche Förderung mit Mitteln der TZ oder FZ sollte international abgestimmt werden, um eine Konzentration auf bestimmte Sektoren zu erreichen.

8. Die Bundesregierung sollte einen engen Erfahrungsaustausch und die Kooperation der innovativen selbsthilfeorientierten Finanzinstitutionen des Südens mit deutschen Finanzinstitutionen forcieren, die aufgrund ihrer eigenen Geschichte und Entwicklung die Einbeziehung und Eingliederung von Mikrofinanzierungsinstitutionen in das Zahlungsverkehrssystem und das Bankensystem konzeptionell und beratend unterstützen können.

9. In zahlreichen Partnerländern sind die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht förderlich für die Schaffung nachhaltiger Finanzinstitutionen zugunsten armer Zielgruppen. Das gilt auf der Makroebene (Eigentumsrecht, nationale Institutionen, gerichtliche Durchsetzbarkeit von Forderungen), als auch auf der Mesoebene (Bankengesetz, Verbände).

   Die Bundesregierung sollte im Rahmen des Politikdialogs bei Regierungsverhandlungen für Finanzministerien und Bankenaufsichtsinstitute Beratungsleistungen anbieten, um so Hemmnisse für das Finanzsystem beseitigen zu können.

Bonn, den 27. Mai 1998

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dr. Uschi Eid	**Dr. Winfried Pinger**	**Adelheid Tröscher**	**Roland Kohn**
Stellv. Vorsitzende und Berichterstatterin	Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Winfried Pinger, Adelheid Tröscher, Dr. Uschi Eid und Roland Kohn

I. Zum Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat den **Antrag** der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. **in der Drucksache 13/9601** in seiner 213. Sitzung am 15. Januar 1998 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß überwiesen.

Den **Antrag** der Fraktion der SPD **in der Drucksache 13/10027** hat er in seiner 224. Sitzung am 26. März 1998 zur alleinigen Beratung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

Der **Auswärtige Ausschuß** hat in seiner Sitzung am 11. Februar 1998 dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. in der Drucksache 13/9601 mitberatend einstimmig zugestimmt.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung führte zu der Thematik der Anträge am 25. März 1998 eine öffentliche Anhörung durch, bei der folgende Sachverständige zu Wort kamen:

1. Brigitte Bröring, Marie-Schlei-Verein
2. Carolin Callenius, Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst
3. Dr. Hans Fleisch, Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
4. Charity Kaluki Ngilu, Member of Parliament, Kenia
5. Pater Crispino Lobo, Watershed Organization Trust, Indien
6. Anja Ruf, Journalistin.

Wegen des Inhalts wird auf das Protokoll der Anhörung verwiesen.

II. Zum Inhalt der Beratungen

Der **Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat über die Vorlage in seiner 75. Sitzung am 27. Mai 1998 beraten.

Die Fraktion der CDU/CSU führte aus, zu dem Thema Mikrofinanzierung als Mittel der Armutsbekämpfung lägen zwei Anträge vor, die zumindest in der Intention gleichartig seien. Die Fraktionen hätten es im Hinblick darauf als sinnvoll angesehen, einen gemeinsamen Beschlußentwurf zu erarbeiten. Dies sei erfreulicherweise gelungen. Die Fraktion der CDU/CSU beantragte Zustimmung.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. begrüßten ebenfalls das Vorliegen einer gemeinsamen Beschlußempfehlung.

Der Ausschuß beschloß mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Gruppe der PDS die Anträge auf den Drucksachen 13/9601 und 13/10027 in der in der Beschlußempfehlung enthaltenen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 27. Mai 1998

Dr. Winfried Pinger	**Adelheid Tröscher**	**Dr. Uschi Eid**	**Roland Kohn**
Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatterin	Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333